

University of Groningen

Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden

Winter, Heinrich

Published in:
Legal Management

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. (2017). Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden. In I. Timmer, & A. Mein (editors), *Legal Management: Realiseren van juridische kwaliteit* (blz. 128-149). Boom Juridisch.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden

Vanaf de jaren tachtig is er binnen decentrale overheidsorganisaties aandacht voor juridische controlling, juridisch risicomanagement of juridische kwaliteitszorg. De oorsprong daarvan komt in deze bijdrage aan de orde. Die ligt deels in interne oorzaken, de veranderende organisatie van de decentrale overheid, en deels in daarmee samenhangende externe oorzaken. De ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia voordoen worden besproken. De afgelopen jaren is er met de decentralisaties op het sociaal domein een verandering gaande die opnieuw grote invloed lijkt te hebben op de positie van de juridische functie. De komende ontwikkelingen in het fysieke domein waar de Omgevingswet over enkele jaren gaat gelden liggen in het verlengde daarvan. De bijdrage besteedt dan ook aandacht aan het toekomstperspectief van juristen bij de decentrale overheden, met name gemeenten, en hun belangrijkste opgaven.

1 De voorgeschiedenis

In deze bijdrage staat juridische kwaliteitszorg centraal. Losjes gedefinieerd gaat het daarbij om de positionering van de juridische functie binnen de organisatie en de borging van juridische kwaliteit. Populair gezegd: waar zitten de juridische medewerkers¹, op welk moment leveren ze hun bijdrage en slaagt de organisatie er mede daardoor in voldoende juridische kwaliteit te leveren? De positie van juridische medewerkers, op het niveau van de organisatie als geheel te definiëren als ‘de juridische functie’, is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bij decentrale overheden aan verandering onderhevig. Dat heeft oorzaken die deels te maken hebben met veranderingen in de organisatie en deels met veranderingen in de buitenwereld.

Over het aantal juridische professionals bij de lagere overheden zijn geen exacte cijfers beschikbaar. Er zijn wel schattingen.² Die komen op dit moment voor gemeenten neer op ca 4.000 fte's bij centrale juridische eenheden die de rest van de organisatie adviseren en ondersteunen en 3.000 – 5.000 fte's in de eerste lijn, in operationele functies rond vergunningverlening, beleidsontwikkeling en handhaving. De medewerkers van centrale juridische eenheden hebben overwegend een opleiding op WO-niveau; voor een kleiner deel gaat het om medewerkers met een HBO-rechten achtergrond. De medewerkers op het operationele niveau hebben vaker een HBO-opleiding. Het aantal juridische fte's bij provincies is uiteraard veel beperkter; schattingen liggen voor wat betreft de centrale juridische eenheden onder de 500.

Gemeenten kenden tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw vrijwel allemaal ‘het secretariemodel’; bij de provincies heette de vergelijkbare organisatie-inrichting ‘het griffiemodel’. Dat model kenmerkte zich door een hiërarchische en bureaucratische organisatie-inrichting. Aan het hoofd van de organisatie stond een eenhoofdige leider, de gemeentesecretaris en de provinciegriffier, die ondersteund werd door medewerkers op de secretarie en de griffie. De gemeentesecretaris en de griffier van de provincie was de sluitpost van de organisatie. Hij of zij bewaakte de kwaliteit van de stukken die naar het college en de raad en staten gingen. De secretaris/griffier was meestal een jurist. Hij werd ondersteund door een organisatie waarin de juridische kennis binnen de organisatie op centraal niveau was samengebald. Deze organisatie-inrichting garandeerde dat de stukken aan de kwaliteitseisen voldeden. De juridische functie had een duidelijk gemarkeerde positie in de top van de organisatie.

¹ In deze bijdrage worden de begrippen ‘juridisch medewerker’ en ‘jurist’ door elkaar gebruikt. Daarmee is de juridisch adviseur aangeduid, die ongeacht zijn of haar opleidingsniveau, juridisch advieswerk verricht binnen de decentrale overheid.

² I. Timmer, *SJD in beweging. Onderzoek naar de arbeidsmarkt voor Sociaal Juridische Dienstverleners*, Hogeschool van Amsterdam/AKMI, Amsterdam: 2014; I. Timmer, *HBO-Rechten aan het werk. Een onderzoek naar de arbeidspositie van alumni HBO-Rechten*, Hogeschool van Amsterdam/AKMI, Amsterdam: 2016.

Vanaf eind jaren zeventig, begin jaren tachtig raakte het secretariemodel uit de gratie. Dat was het gevolg van veranderingen in de buitenwereld van decentrale overheden en dat hing weer samen met politieke keuzes die bij de overheden werden gemaakt. De jaren tachtig waren immers de jaren van privatisering, deregulering en marktwerking. Overheden gingen taken uitbesteden, samenwerking met marktorganisaties om publieke doelen te realiseren werd 'business as usual' en ook binnen de eigen organisatie werden instrumenten uit de marktsector geïntroduceerd, zoals contractmanagement en interne verzelfstandiging van onderdelen, veelal in samenhang met elkaar. In die nieuwe werkelijkheid functioneerde het aloude centralistische organisatiemodel niet langer naar wens. Samenwerking met partners buiten de eigen organisatie vergde de uitoefening van bevoegdheden op een lager niveau in de organisatie, ruimte om te manoeuvreren en snelheid van handelen. Dat verdroeg zich niet met het 'tragere' en centralistische secretarie- en griffiemodel. De nieuwe organisatie werd op een andere leest geschoeid. Het diensten- of sectorenmodel gaf (soms verregaande) bevoegdheden aan directeurs of managers lager in de organisatie en zorgde voor decentralisatie van de taakuitoefening in de organisatie. Die verandering ging gelijk op met de herpositionering van de juridische functie. Die versplinterde of fragmenteerde. Juristen zaten niet meer als vanzelfsprekend in de top van de organisatie, gepositioneerd in de omgeving van de gemeentesecretaris of provinciegriffier, maar werden in diensten, sectoren of afdelingen gedeconcentreerd. 'De' juridische functie was voorheen duidelijk herkenbaar centraal in de organisatie aanwezig, nu was die door de organisatie heen verspreid geraakt. Binnen vakafdelingen werden juristen decentraal gepositioneerd en daarnaast was er veelal een centrale juridische staffunctie, vormgegeven in een afdeling juridische zaken, bestuurszaken of bestuurlijk-juridische zaken.

Sindsdien kennen decentrale overheden een juridische functie die bestaat uit een centrale juridische staf, de tweede lijn, die zich bezighoudt met juridisch advies in de vorm van second opinions, zowel gevraagd als ongevraagd op alle terreinen waarop de organisatie actief is, met rechtsbescherming (bezwaar en beroep) en met het bewaken en bevorderen van de juridische kwaliteit van de producten en diensten. De andere juristen zijn gedeconcentreerd binnen de organisatie werkzaam binnen afdelingen of teams, de eerste lijn, waar ze zich met zaken als vergunningverlening, beleidsontwikkeling en handhaving bezig houden.

Deze organisatievorm was tot de jaren nul van de 21^e eeuw de meest gangbare. Daarna zijn veel gemeenten en provincies terecht gekomen in een volgende ontwikkeling van de organisatie. In de laatste variant die steeds breder ingang lijkt te vinden is de juridische functie weer gecentraliseerd, maar dan in een afzonderlijke eenheid waarbinnen ook andere ondersteunende taken zijn ondergebracht, een shared service center. In feite is geen sprake van centralisatie, maar van horizontalisering: het shared service center staat naast de organisatie in een afzonderlijke organisatie-eenheid. Dat heeft gevolgen voor de juridische functie die hierna aan de orde komen.

2 Veranderende overheid en de gevolgen voor de juridische functie

De hiervoor in grove penseelstreken geschetste organisatieontwikkelingen betekenden voor de juridische functie een zeker verlies aan prestige, verminderde zichtbaarheid en uiteindelijk een andere rol. Naast en parallel aan de veranderde organisatie-inrichting speelde ook het afnemende belang van 'het juridische' ten opzichte van andere belangen. Waar in de centralistische en bureaucratische organisatievorm van voor de jaren tachtig van de vorige eeuw het belang van zorgvuldigheid en juridische kwaliteit voorop stond, werden daarna andere zaken ook belangrijk. Het bestuur wilde 'scoren' in de samenleving met ambitieuze projecten, met gewaagd beleid en met grote vergezichten. Juristen werden in die situatie steeds meer gezien als 'lastposten', 'nee-zeggers' die maar beter vermeden konden worden. Juridisch medewerkers bij gemeenten en provincies kwamen daardoor in een heel andere situatie terecht. De buitenwereld ging andere eisen stellen. Niet langer werd genoeg genomen met een oordeel of een bepaald voorstel, een voorgenomen plan of een specifieke ambitie juridisch wel of niet

kon, juristen moesten een taxatie geven van de risico's die bij het volgen van een bepaalde richting en het maken van een bepaalde keuze op de loer zouden liggen. Dat blijkt voor veel juristen een 'uitdaging'. Juristen worden nog steeds tamelijk 'digitaal' opgeleid: een beetje onrechtmatig bestaat immers niet. De beste jurist is maar al te vaak degene die een dossier het meest gedetailleerd kan ontleden en spitsvondige juridische vragen weet te stellen. Die jurist staat wel bekend als degene aan wie een vraag wordt gesteld en die vervolgens met tien andere vragen repliceert. De huidige samenleving vraagt echter van juristen dat ze meedenken met bestuurders en beleidsmakers, dat ze een inschatting kunnen maken van de mogelijke problemen en dilemma's die in een gegeven situatie aan de orde kunnen komen en dat ze adviseurs zijn die een uitweg bieden, die een begaanbare weg schetsen, ook door de risico's daarvan aan te duiden.

Tegen deze achtergrond kwam als fenomeen 'juridische controlling' tot ontwikkeling in de jaren negentig van de vorige eeuw. Een casus in de gemeente Groningen vormde daarvoor de concrete aanleiding: het debacle van de Groninger Kredietbank.

Het GKB-debacle

In 1984 besloot de gemeenteraad van Groningen dat de gemeentelijke schuldhelpverlening, die zich van oudsher richtte op de begeleiding en financiële ondersteuning van uitkeringsgerechtigden met schulden, commerciëler zou kunnen gaan werken. De Groninger Kredietbank (GKB), een onderdeel van de Dienst Sociale Zaken, kreeg van de enthousiaste gemeenteraad de mogelijkheid hypothecaire kredieten te verstrekken. De gedachte was dat met de winst op de commerciële portefeuille, de tekorten en risico's van de schuldhelpverlening zouden worden afgedekt. De bevoegdheid tot het beslissen op aanvragen voor hypothecaire kredieten, tot een maximum van 75% van de executiewaarde van het onderpand, werd gedelegeerd aan de directeur van de GKB. Een raadslid: "Wij vinden het uitstekend dat de gemeente banktaken op zich neemt. Wat commerciële banken kunnen, kan de gemeente tenslotte ook". Dat bleek echter toch wat ingewikkelder te zijn. De bankdirecteur – ooit ontslagen bij een handelsbank – interpreteerde zijn mandaat wat ruim en investeerde bovendien in verschillende zeer risicovolle projecten in het buitenland. Uiteindelijk resteerde een financieel tekort van meer dan 65 miljoen gulden.

De door de gemeenteraad ingestelde onderzoekscommissie beschrijft de volgende oorzaken:

- Een als ambtenaar en bankier tekort schietende bankdirecteur
- Vrijwel afwezige bestuurlijke terugkoppeling
- Gebrekkige belangstelling van de Algemeen Directeur van de dienst Sociale Zaken
- Geringe aandacht voor risicobeoordeling door de afdeling Financiën en de accountantsdienst³

Het Groninger model

De affaire met de GKB leidde in de gemeente Groningen tot de ontwikkeling van het 'Groninger model', een stelsel van een zestal eisen waaraan de juridische functie en het handelen binnen de gemeente zou moeten voldoen.⁴

- Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed toegerust personeel
- De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden
- De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen
- Voor het publiekrechtelijk handelen geldt dat dit binnen de daarvoor opgestelde regels plaatsvindt

³ De Externe Commissie GKB, *Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank*, Groningen: maart 1992.

⁴ Ontleend aan de notitie *Juridische control: kwaliteitseisen van de gemeente Groningen*, Groningen: september 1996.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Voor het privaatrechtelijk handelen geldt dat dit binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt• Voor het feitelijk handelen geldt dat onrechtmatig handelen voorkomen wordt |
|--|

Het gaat er aldus om 'juridisch in control' te zijn, wat betekent dat de organisatie van de juridische functie op niveau is en het handelen rechtmatig. Het is dus niet zozeer van belang waar in de organisatie de juridisch medewerkers zijn ondergebracht, doorslaggevend is dat ze gevonden worden. De capaciteit moet voldoende zijn, maar de juristen moeten ook zichtbaar zijn en werkwijzen moeten zodanig zijn dat kwalitatief goede resultaten worden gerealiseerd.

De eisen voor juridische control passen goed bij de organisatiewijzigingen die de decentrale overheden hebben doorgevoerd. Het centralistisch vormgegeven organisatiemodel garandeerde via de spreekwoordelijke paraaf dat het product of de dienst juridische in orde was. In het meer decentrale diensten- of sectorenmodel sprake dat niet langer vanzelf. Daar ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het juridisch handelen bij de 'integraal verantwoordelijke manager'. Dat vraagt om 'countervailing power' of een waarborg dat hierdoor als geheel een werkbaar systeem ontstaat. De eisen van het Groninger model kunnen daarbij als kapstok dienen. Er is uiteraard kritiek mogelijk op dat model. Voermans stelt daarover dat het model juridische kwaliteit op een lege manier definieert en dat het daardoor te weinig materiele substantie heeft.⁵ Hij stelt nadere normstelling voor op drie niveaus: rechtmatigheid (normen van geschreven en ongeschreven recht), bestuurlijk-organisatorische kwaliteit (met normen die zien op organisatie, expertise, doelmatige inrichting van werkprocessen etc) en kwaliteit van dienstverlening (met normen als snelheid, klantgerichtheid, transparantie etc).

Hoe een stelsel van juridische normen en uitgangspunten ook wordt ingericht, er is een functie nodig in de organisatie die de juridische kwaliteit waarborgt. Vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw spreken we in dat verband over 'juridische controlling'.⁶

3 Juridische kwaliteitszorg begin 21^e eeuw

Juridische controlling heet tegenwoordig vaak 'juridische kwaliteitszorg', 'juridisch risicomanagement' of 'legal management'. De achtergrond van de gewijzigde terminologie is niet inhoudelijk. Die is vooral te begrijpen door de associaties die de term 'control' oproept. Hoewel het een term is uit de accountability die duidt op 'beheersing' en 'inzicht' en die wordt gezien als een voorwaarde voor adequate 'besturing', wordt het begrip ten onrechte vaak vertaald als 'controle'. Een misverstand is snel geboren: 'juristen doen weer een greep naar de macht...!'. Daarvan is uiteraard geen sprake. Juridische kwaliteitszorg is een goede alternatieve term die goed duidelijk maakt dat het gaat om het realiseren van juridische kwaliteit en om de voorwaarden die daarvoor nodig zijn.

Binnen veel decentrale overheden is vanaf de eeuwwisseling veel tot stand gebracht op het terrein van juridische kwaliteitszorg. De meeste organisaties kennen de functie van 'juridisch controller' of hebben een 'medewerker juridische kwaliteitszorg'. Vaak is die functie verbonden met die van de concerncontroller, de functionaris die verantwoordelijk is voor de cyclus van planning en control en voor de risicoparagraaf in begroting en jaarrekening. De meeste organisaties werken met een plan voor juridische kwaliteitszorg met daarin speerpunten of een ordening van de belangrijkste risico's, dat periodiek geactualiseerd wordt. Op die manier werken juristen proactief aan risicomanagement, wat betekent dat ze niet wachten tot een risico optreedt of zich aandient in een voorgelegd concept-besluit

⁵ W.J.M. Voermans, *Legal audits en Quick scans bij gemeenten*, Leiden: VJK, 2010, p. 15 en 18-19.

⁶ Dat is ook de titel van een van de eerste publicaties op dit terrein: S.C. Peij en B.G. Westerink, *Juridische Controlling. Een organisatiekundige handleiding*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer: 1997.

of -advies. Juristen gaan actief op zoek naar de zwakke plekken in producten en diensten en komen aan de voorkant met verbeteruggesties.

Ondertussen blijft de vraag of juristen zelf wel voldoende zijn doordrongen van het belang van deze proactieve, risicogerichte benadering. Er is reden daaraan te twijfelen. En dat kan de juristen bezien vanuit een bepaald perspectief wellicht ook maar moeilijk verweten worden. Zij worden immers nog steeds vooral opgeleid om juridische vragen in complexe dossiers te lijf te gaan. Aan universiteiten wordt vooral geïnvesteerd in juridische kennis en veel minder in het verwerven van vaardigheden, die nu juist wel erg noodzakelijk zijn om een moderne jurist te kunnen zijn binnen de setting van een decentrale overheid.⁷ Vanuit de kring van de advocatenkantoren is in dit verband wel een pleidooi voor de 'T-shaped' jurist gehouden, de jurist die behalve juridisch, ook sociaalwetenschappelijk onderlegd is en oog heeft voor zaken die in de samenleving spelen.⁸ Juridische faculteiten aan de universiteiten zijn wel bezig met de aanpassing van hun opleidingen in deze richting, onder meer door 'moot courts' of 'studentenrechtbanken' en vakken als 'juridische vaardigheden' aan het curriculum toe te voegen, maar de oriëntatie verandert slechts langzaam. De praktijk kan ook zelf veel doen, zo laten ook de ervaringen van 'prettig contact met de overheid' zien.⁹

Hoe zou die 'T-shaped lawyer' er bij decentrale overheden uit moeten zien? Uiteraard hangt dat af van de rol die de jurist moet spelen. Een jurist met taken op het terrein van de rechtsbescherming zou bijvoorbeeld moeten beschikken over communicatieve vaardigheden en zou in staat moeten zijn het conflict met andere middelen dan het volgen van de formele procedure op te lossen. Dat is de meest gangbare en voor de hand liggende invulling van de 'ligger' van de 'T'. Maar behalve communicatieve vaardigheden, omgevingsbewustzijn en politieke sensitiviteit is er bij overheden ook behoefte aan juristen met kennis van andere terreinen, zoals IT, risicomanagement en financiën. Met name het aantal toepassingen van informatietechnologie ontwikkelt zich snel. Dat vraagt om juridische medewerkers die zich bewust zijn van de risico's en die kennis hebben van juridische specialismen, zoals het privacyrecht. Maar zonder materiedeskundigheid, dus zonder kennis van de informatietechnologie zelf, krijgen dergelijke specialismen geen vaste voet aan de grond.

'Anders afdoen'

Juristen zijn veelal met de beste bedoelingen bezig met het tot stand brengen van een rechtmatig besluit. We weten inmiddels dat dit streven niet zelden eindigt met wellicht een juridisch perfecte beslissing, maar met niettemin ontevreden burgers. Veel onderzoek naar de Awb-bezwaar-schrift-procedure wijst uit dat burgers behoorlijk ontevreden zijn over die procedure. Gemiddeld scoort het afhandelen van bezwaarschriften een laag rapportcijfer: nog geen 5. Dat ligt niet aan de juridische kwaliteit van het besluit op bezwaar. De oorzaak moet gevonden worden in de bezwaarmaker die zich niet 'gehoord' en onvoldoende serieus genomen voelt. De verklaring voor de ontevredenheid over de afhandeling van bezwaarschriften vindt haar grondslag in de theorie van 'procedural justice', ofwel 'procedurele rechtvaardigheid'.¹⁰ De tevredenheid van burgers, inwoners, cliënten en patiënten in het contact met dienstverleners, behandelaars en – in meer brede zin – instituties – wordt volgens die theorie in sterke mate beïnvloed door het gevoel serieus te worden genomen door een professionele en neutrale vertegenwoordiger die ruimte geeft voor substantiële inbreng. Dat vraagt dus om vaardigheden die te trainen zijn, maar die niet vanzelf spreken. En het vraagt om creativiteit en het bezien van procedures vanuit het perspectief van de burger.

⁷ Aan hogescholen zijn de HBO-rechten opleidingen inmiddels minder eenzijdig op kennisvergaring gericht.

⁸ Martijn Snoep e.a., Opleiding advocaat moet breder, in: *NRC* 19 maart 2014.

⁹ Prettig contact met de overheid is een programma van BZK dat dat een informele aanpak ofwel mediationvaardigheden in het contact tussen bestuursorganen en burgers bevordert.

¹⁰ Zie hiervoor onder andere E.A. Lind & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press, 2013; T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey: 2006.

In het programma ‘Prettig contact met de overheid’ wordt gewerkt aan een andere manier van werken die beter aan de wensen van inwoners tegemoetkomt. Veel onderzoek toont inmiddels aan dat tevredenheidsscores sterk stijgen, het gemiddelde waarderingscijfer voor de bezwaarschriftprocedure komt dan boven de 7 te liggen.¹¹

Het is waar dat het er bij risicomanagement en juridische kwaliteitszorg minder om gaat wie de beste jurist is. Veel belangrijker zijn het moment waarop juridische expertise wordt ingezet en de effectiviteit van dat advies. Dat vraagt om medewerkers die vooruit kunnen kijken, die risicoafwegingen durven maken, die creatief kunnen meedenken, zich niet op voorhand verschuilen achter een strikt rechtmatigheidsoordeel, maar die als dat nodig is wel een juridisch rechte rug kunnen houden. De ontwikkeling van een systematiek van juridische controlling of juridische kwaliteitszorg binnen decentrale overheden is nodig als randvoorwaarde voor het op die manier functioneren van de juridisch adviseurs.¹² Gelukkig is die kwaliteitsfunctie inmiddels bij veel gemeenten en provincies volwassen geworden.

Dat betekent echter niet dat er zijn voor de effectiviteit van een systeem van juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden begin 21^e eeuw geen bedreigingen meer zijn. Die zijn er wel degelijk. Hierna gaat het over twee recente ontwikkelingen: een op het vlak van organisatieontwikkeling en een op het vlak van de gevolgde werkwijze. Ten eerste komt in paragraaf 4 de volgende stap in de organisatieontwikkeling van decentrale overheden aan de orde: de komst van de shared service centers. Ten tweede besteedt paragraaf 5 aandacht aan de introductie van ingrijpende veranderingen in de werkwijze waar met name gemeenten in het sociaal domein voor hebben gekozen. Ook in het fysieke domein ligt een vergelijkbare verandering van de werkwijze in het verschiet met de komst van de Omgevingswet.

4 Juridische shared service centers

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw evolueerden de secretarie en de griffie in de richting van het decentrale diensten- of sectorenmodel. Later kwam daarvoor het directiemodel in de plaats. Dat laatste was geen ingrijpende verandering, maar in feite een voortzetting van de reeds ingezette lijn die resulteerde in plattere organisaties, dus met minder hiërarchische lagen. Gevolg van die organisatieveranderingen was het versplinteren van de juridische functie over de organisatie, met andere woorden ‘deconcentratie’. We lijken nu in een periode te zijn aanbeland waarin – sinds zo’n jaar of tien – de juridische functie een volgend proces van verandering laat zien. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kenden de meeste decentrale overheden een indeling van juridisch medewerkers binnen vakafdelingen decentraal binnen de organisatie gepositioneerd, gecombineerd met een centrale stafafdeling. Sinds de eeuwwisseling ontstaan alternatieve organisatievormen die zich juist weer door concentratie kenmerken, dus in zekere zin weer een stap terug naar het secretarie- of griffiemodel, maar dan toch anders. Die concentratie vindt plaats in de vorm van shared service centers waar de juridisch medewerkers zijn geconcentreerd, op horizontaal niveau in de organisatie.

Anders als bij het secretarie- of griffiemodel is de juridische functie niet ondergebracht bij een hiërarchisch centraal georganiseerd organisatieonderdeel, maar is die wel geconcentreerd, horizontaal ten opzichte van de rest van de organisatie. Deze organisatiewijziging is ingegeven door schaalvoordelen en de behoefte aan flexibiliteit en geldt veelal niet slechts voor de juridische functie, maar ook voor

¹¹ Bert Marseille & Heinrich Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: 2015; zie ook prettigcontactmetdeoverheid.nl. In een recente publicatie blijkt dat ook bij sanctionerend overheidsoptreden de tevredenheid over de bezwaarschriftprocedure toeneemt wanneer elementen van ‘de informele afdoening’ worden gevolgd. Christian Boxum & Heinrich Winter, Beter contact bij boetes? Over ‘procedural justice’ in boetebezwaarprocedures bij het ministerie van SZW, in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Boomjuridisch, Governance & Recht 15, Den Haag: 2017, p. 153-169.

¹² Zie voor meer uitleg over die systematiek: S.C. Peij, B.G. Westerink & H.B. Winter, *Juridische kwaliteitszorg. Een organisatiekundige handleiding*, Kluwer, Deventer: 2003. H.B. Winter & B.G. Westerink, *Kwaliteitszorg in de rechtspraktijk*, Noordhoff Uitgevers, Groningen/Houten: 2009.

andere ondersteunende functies zoals de financiële of Human Resources (het vroegere ‘personeelszaken’). De achtergrond van de verandering is dat het bij de verspreid over de afdelingen gepositioneerde juristen vaak gaat om ‘een-pitters’. Dat betekent dat geen flexibiliteit beschikbaar is in geval van piekdruk, van vakantie of van het uitvallen van een medewerker. Nadeel is ook dat kennisdeling en –opbouw minder gemakkelijk van de grond komen. Concentratie van de juridische functie in een shared service biedt die mogelijkheden wel. Het heeft grote voordelen voor het op niveau houden van de kennis en daarmee de kwaliteit van de juridische functie. Mogelijk gaan die voordelen gepaard met enige reductie van de kosten. Secundaire motieven zijn er ook en die moeten vooral gezocht worden in de kansen voor medewerkers. Door de concentratie ontstaat er immers meer breedte en variatie in juridische functies en dat biedt ook loopbaanmogelijkheden.

Er zijn echter ook nadelen en die zijn dat de relatie tussen de ‘eerste lijn’, de vakafdelingen beleid en uitvoering, en de juridische ondersteuning van dat werk losser wordt en de afstand tussen de onderdelen van de organisatie groter. Waar voorheen de juristen op de secretarie of de griffie fungeerden als sluitstuk en de stafafdelingen JZ in het diensten/sectorenmodel er via juridische control nog in slaagden systematisch greep te krijgen op de juridische kwaliteit, hebben de juristen het in het shared service center (hierna: SSC) een stuk lastiger. Het SSC neemt geen hiërarchische positie in ten opzichte van de rest van de organisatie en door de vaak fysieke afstand tussen de primair verantwoordelijke onderdelen en het SSC is er sprake van een informatieachterstand van de juristen op het SSC. Dat maakt de uitvoering van een effectieve juridische controlfunctie moeilijker. De juridische controlfunctie heeft immers informatie nodig over de kwaliteit van het handelen en over de risico’s die aan dat handelen zijn verbonden en moet vervolgens in staat worden gesteld daarop maatregelen te nemen. De vraag is of een SSC voldoende in staat is richting de primair verantwoordelijke onderdelen in de organisatie afdwingbare maatregelen door te voeren. De kans is groot dat een situatie van vraag en aanbod ontstaat in de zin van ‘u vraagt, wij draaien’, waar het gaat om het leveren van juridisch advies; de proactieve juridisch adviseur heeft het in die omstandigheden moeilijk.

Shared Service Centers

Verschillende gemeenten hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de inrichting van een SSC. Amsterdam en Groningen zijn daarvan voorbeelden. Daarnaast is er inmiddels ook een aantal shared services dat functioneert op een bovengemeentelijk niveau. Denk aan het samenwerkingsverband Drechtsteden, waarbij het servicecentrum Drechtsteden, gebaseerd op de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, sinds 2006 aan de deelnemende gemeenten juridische diensten levert. Op vergelijkbare wijze is voor Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude het Servicepunt⁷¹ sinds 2012 actief, ook op onder meer het terrein van juridische zaken.

Het nadeel van de afstand tussen het SSC en de organisatie waaraan het juridisch advies geleverd wordt is uiteraard wel te ondervangen. Servicepunt⁷¹ heeft dat gedaan door de juridisch medewerkers gedurende een deel van de tijd te detacheren bij de organisatie waaraan de adviesdiensten worden geleverd. Dat voorkomt een informatieachterstand en stelt in staat tot proactief handelen en het geven van relevant advies. Uiteraard moet de juridisch adviseur daarbij oppassen niet ingekapseld te raken en elke distantie te verliezen of niet langer als vraagbaak maar vooral als sluitpost te worden gebruikt. En natuurlijk is een nadeel van zo’n constructie dat in beginsel het doel waarvoor het SSC werd opgezet tenminste voor een deel teniet wordt gedaan.

5 Nieuwe uitdagingen in het sociale en fysieke domein

Hiervoor is een aantal ontwikkelingen in de organisatie van de juridische functie belicht. Uiteraard zijn daaraan nog meer aspecten te onderkennen. Waar het in het voorgaande betoog vooral ging over de plaats van de juristen in de organisatie, zijn andere interessante thema’s de manier waarop die juristen met elkaar samenwerken en het moment en de manier waarop ze hun inbreng leveren. Ook is het

profiel van die juridisch medewerkers een onderwerp. Is het van belang dat de juridisch adviseur de beste jurist is op het vakgebied, of gaat het uiteindelijk vooral om dat hij meerwaarde kan leveren in de organisatie? Over welke vaardigheden moet hij dan beschikken en welke manier van opereren moet hij kiezen? Die onderwerpen worden hier slechts aangestipt, maar niet verder uitgewerkt.

Vanaf nu gaat het in deze bijdrage over de inhoud van het werk, maar dat raakt uiteindelijk de hiervoor genoemde aspecten wel. Wat doen juristen bij decentrale overheden? In dat werk is de afgelopen jaren verandering gekomen en die veranderingen gaan de komende jaren door. Met de decentralisaties in het sociaal domein is per 1 januari 2015 een aantal taken op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning van de provincies en het rijk naar de gemeenten overgedragen. De wettelijke grondslag van die taken ligt in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Bij die decentralisaties zijn in de tijd gezien twee fasen te onderscheiden; eerst was er de transitie, de overgang van taken van de ene overheidslaag naar de andere, daarna kwam de transformatie, de zoektocht naar een andere manier van werken. De essentie van die verandering is wel aangeduid met termen als ‘kanteling’ en ‘horizontalisering’ en ook het begrip ‘participatie’ wordt daarbij vaak genoemd. Afgezien van de vraag of dergelijke ‘jeukwoorden’ de inhoud goed dekken, lijkt er wel sprake van een fundamentele verandering in de verhouding tussen de gemeentelijke overheid en de inwoners. De komst van de Omgevingswet in 2019/2020 sluit daarop aan voor het fysieke domein.

De nieuwe verhoudingen hebben ook gevolgen voor de juridische functie in de organisatie. De nieuwe werkwijze komt er in het kort op neer dat medewerkers van de gemeentelijke organisatie ‘aan de keukentafel’ met inwoners gesprekken voeren om de ondersteuningsbehoefte van de inwoner scherp te krijgen. Vaak is dat niet alleen eenrichtingsverkeer, maar doet de medewerker ook een aanbod. Uiteraard bindt dat aanbod het college niet, maar het is vervolgens wel lastiger tot een andere beslissing te komen. Dat betekent dat de afweging op afstand gemaakt wordt, ook al zijn de juridische consequenties er pas later. Dat aan ‘de keukentafel’ het juridische gezicht van de gemeentelijke overheid in eerste aanleg vorm krijgt is een ding, een ander is dat de finale vaststelling van de op het contact aan de keukentafel volgende beslissing steeds vaker uitblijft. Anders gezegd: in het sociaal domein dreigen beschikkingen en besluiten onder te sneeuwen in het diffuse geheel van zorgplannen, gespreksverslagen en keukentafelgesprekken. De beschikkingverlening in het sociaal domein is voor een deel ‘verdamp’t’. In sommige gemeenten worden inwoners met een ondersteuningsbehoefte verwezen naar private partijen die op basis van het rapport van de gemeentelijke medewerker of van een medewerker van de zorgorganisatie die deelneemt aan het sociaal team nadere invulling moet geven aan de indicatie voor het toekennen van een voorziening. Als de inwoner het met de nadere invulling door de private partij niet eens is, moet hij bij de civiele rechter aankloppen, waar uiteraard een systeem van rechtsbescherming bestaat, maar waar de toegang tot de rechter aanmerkelijk minder goed verzekerd is. Bovendien is deze vormgeving van de ondersteuning een miskennis van de dominante positie van de gemeentelijke overheid in het geheel.

Beslissen over huishoudelijke hulp in Amsterdam

In zijn oratie als hoogleraar Bestuurskunde uit 2015 schetst Bert Marseille een fraai voorbeeld van zo’n situatie: “Wie in Amsterdam woont en vindt hij niet zonder hulp zijn huis schoon kan houden, kan dat bij de gemeente melden. Hij krijgt dan een medewerker van de gemeente op bezoek (of een medewerker van de hulpverlener die voor de gemeente de huishoudelijke hulp verzorgt). Dat gesprek dient om te onderzoeken of een zogeheten maatwerkvoorziening nodig is. Als de uitkomst van het onderzoek is dat daar recht op bestaat, moet nog wel een aanvraag worden gedaan. Is de uitkomst dat geen recht bestaat op een maatwerkvoorziening en wil de betrokkene die toch hebben, dan moet hij eveneens een aanvraag indienen. Die aanvraag kan worden afgewezen: dan is bezwaar mogelijk bij het college van B&W en daarna beroep bij de bestuursrechter.

Interessanter dan de situatie dat de aanvraag wordt afgewezen, is de situatie dat de aanvraag wordt gehonoreerd. Het college van B&W neemt dan een besluit waarin wordt bepaald welke voorziening

wordt getroffen en voor welke periode. De inhoud van de voorziening wordt omschreven als het resultaat dat moet worden behaald. In dat besluit staat dus wel iets (bijvoorbeeld: 'U krijgt gedurende een jaar huishoudelijke hulp, resulterend in een schoon huis'), maar ook veel niet. Zo vermeldt het besluit niet hoeveel huishoudelijke hulp nodig is om het resultaat 'een schoon huis' te bereiken."¹³

De consequentie van bovenstaande situatie waarin sprake is van een toekenning is dat de hulpverlener, een particuliere organisatie die door de gemeente is gecontracteerd, vervolgens met de aanvrager een afspraak vastlegt over het behalen van het resultaat 'schoon huis'. De vraag is natuurlijk wat er gebeurt als de inwoner het niet eens kan worden met de aanbieder van ondersteuning.

Tegen de achtergrond van het voorgaande verbaast het niet dat de bestuursrechter de afgelopen jaren een bijzondere rol heeft gespeeld bij de correctie van gemeentelijke besluitvorming in het sociaal domein. De Centrale Raad van Beroep heeft de gang van zaken die verschillende gemeenten volgden rond de toekenning van huishoudelijke ondersteuning een aantal keren gecorrigeerd. Een van de uitgangspunten die de CRvB daarbij heeft gehanteerd kan worden samengevat onder de noemer 'er moet een herkenbare beschikking zijn'. Alleen dan is immers de toegang van de aanvrager tot de onafhankelijke rechter gegarandeerd. Het is goed dat er een rechter is die zijn taak in de trias serieus heeft genomen. Maar het is nog beter wanneer het bestuur zijn taak serieus neemt om besluiten te nemen die voldoen aan normen als zorgvuldige voorbereiding en draagkrachtige en kenbare motivering. Dat is een andere hoofdlijn in de rechtspraak, de opdracht die de rechter aan de gemeenten heeft gegeven om de eigen normstelling te objectiveren. In ons voorbeeld: het moet niet de private partij zijn die bepaalt wat een 'schoon huis' is, het gemeentebestuur wordt geacht dat te doen.¹⁴

Het voorgaande betekent dat het gemeentebestuur ook in de nieuwe verhoudingen in het sociale domein aandacht moet blijven geven aan de juridische dimensie van het handelen. Voor het toekennen van voorzieningen betekent dat de introductie van systemen van risk- en compliance management en van de mogelijkheid een second opinion te vragen. Dat vereist de komst van kwaliteitsfunctionarissen en compliance-officers die in het primaire proces op de juridische kwaliteit van het handelen letten. Vormen van 'horizontalisering' die geen oog hebben voor de juridische kwaliteit van het gemeentelijk handelen gaan wellicht ten koste van de positie van inwoners, cliënten en patiënten.

De veranderingen in het sociaal domein worden over enkele jaren gevolgd door vergelijkbare wijzigingen van verhoudingen in het fysieke domein, waar in 2019/2020 de Omgevingswet gaat gelden. Deze wet integreert verschillende wetten in het ruimtelijk domein en, nog veel belangrijker, introduceert ook in dat ruimtelijk domein een nieuwe manier van werken. De essentie daarvan is dat niet langer het openbaar bestuur de dominante positie inneemt, maar dat die gaat verschuiven naar burgers en bedrijven die initiatiefnemer zijn van een ruimtelijk relevante ingreep. Zij worden geacht draagvlak te organiseren voor de gewenste verandering en de overheid neemt daarbij een meer afwachterende houding in. In zo'n systeem raakt het belang van juridische kwaliteit gemakkelijk ondergesneeuwd. Als partijen het eens zijn, kan de neiging om maar in te stemmen met het genomen initiatief, ook al past het niet helemaal goed binnen de juridische kaders groot zijn. Het gevaar dat sommige 'stakeholders' het proces gaan domineren ten koste van minder duidelijk te articuleren belangen moet daarbij ook niet worden onderschat. Anders gezegd: als de ambitie van de Omgevingswet is het accent te verschuiven naar de samenleving, dan is het voor de overheid lastig de eigen positie in dat verband op te eisen.

6 Een bijzondere uitdaging: privacy

¹³ Bert Marseille, *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein*, oratie, Groningen, juni 2015.

¹⁴ ECLI:NL:CRVB:2016:1403

Na de decentralisaties werken gemeenten samen met zelfstandige zorg- en welzijnsorganisaties in sociale teams, sociale wijkteams of dorpensteams. In een sociaal team wordt informatie gedeeld over inwoners volgens de slagzin ‘een gezin, een plan, een regisseur’. De gedachte is dat op die manier de beste hulp kan worden verleend. Met die gedachte is uiteraard niets mis. Een kanttekening is daarbij de rol van bescherming van gevoelige persoonsgegevens. En dat is een terrein dat in het bijzonder behoefte heeft aan kritische juristen die een waarborg vormen voor het recht op privacy.¹⁵

Privacy in het sociaal domein: enkele aanbevelingen

Binnen veel gemeenten bestaat geen duidelijke visie op privacy binnen het sociaal domein. Zo’n visie kan zijn neergelegd in een helder afwegingskader of een privacyprotocol. Concrete doelen ten aanzien van gegevensverwerking zijn vaak niet bekend. Gegevensverwerking dient plaats te vinden op basis van het ‘noodzakelijkheidsbeginsel’. Medewerkers behoren daarover transparant te zijn richting burgers. Begrippen zoals ‘noodzakelijkheid’ en ‘toestemming’ dienen te zijn uitgewerkt om te voorkomen dat het beleid blijft hangen in theoretische kaders en daarmee niet praktisch uitvoerbaar is.

Gemeenten leggen vaak in beleidsregels vast dat wanneer een aanvrager bepaalde informatie weigert te verstrekken, een afwijzende reactie op de aanvraag kan volgen. Het op voorhand uitsluiten van burgers wat betreft het recht op ondersteuning/jeugdhulp getuigt niet van doelmatig privacy-beleid. Bovendien is het gezien de afhankelijkheidsrelatie – personen kunnen voor de gewenste ondersteuning doorgaans alleen een beroep op de gemeente doen – noodzakelijk om met burgers in overleg te treden omtrent de noodzakelijke gegevens.

In mei 2018 treedt de Europese Verordening Gegevensbescherming in werking. Deze Verordening bevat regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens die ook gelden voor gemeentelijke organisaties. Op grond van de Verordening worden aan verwerkers van persoonsgegevens verplichtingen opgelegd, zoals het uitvoeren van een Privacy Impact Assessment als het aanstellen van een zogeheten functionaris voor gegevensbescherming.

Medewerkers en ketenpartners dienen duidelijke – en regelmatige terugkerende – instructies over de toepassing van het privacybeleid te krijgen, waarbij wordt toegelicht welke grondslagen gelden voor het verwerken van gegevens, zodat medewerkers die grondslagen op dezelfde wijze hanteren.

Het zal duidelijk zijn dat de samenwerking tussen de gemeentelijke overheid en maatschappelijke organisaties in het sociale domein tal van nieuwe vragen oproept. Op het terrein van het privacyrecht zijn die het meest klemmend. Van juristen bij de gemeentelijke overheid moet op dit vlak stevige inzet worden verwacht. Waar het privacyrecht bij veel organisaties een ondergesneeuwd terrein is, vraagt de situatie die sinds 2015 is ontstaan om investeringen. Die betreffen de totstandkoming van privacy-beleid en die gaan ook over het houden van toezicht op de eenduidige toepassing daarvan.

7 Tot slot

De juridische functie bij decentrale overheden is de afgelopen decennia aan verschillende veranderingen onderhevig geweest. De vanzelfsprekende positie die juristen innamen is langzamerhand verdwenen en komt niet meer terug. Daarover moet niet worden getreurd. Het is beter om na te denken over alternatieven. Een van die alternatieven is de ontwikkeling van een systematiek van juridische kwaliteitszorg. Een ander alternatief dat daarbij past is het investeren in vaardigheden. De T-shaped lawyer

¹⁵ Zie voor een beschouwing: Aline Klingenberg, Gegevensbescherming in het gemeentelijke sociale domein, in: G.J. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Reeks publicaties vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 13, Groningen, p. 99-120

lijkt in de praktijk veel effectiever te kunnen zijn, zo laten de ervaringen met het anders afdoen van bezwaarschriften en klachten zien. Hiervoor is aangetoond dat het niet gaat om een vrijblijvende kwestie. De veranderingen in het sociaal domein en de komende Omgevingswet geven de ontwikkelingen op juridisch vlak een zekere urgentie. Het is aan het bestuur en het management maar vooral ook aan de juristen zelf om die uitdaging aan te gaan. De komst van 'de responsieve jurist' is dringend gewenst!¹⁶

¹⁶ De term is ontleend aan A.G. Mein & I. Timmer, *Wiens zorg is de kwaliteit? Nieuwe eisen aan de juridische kwaliteitszorg binnen gemeenten*, VJK, Leiden: 2016. "...een vakbekwame en bovenal creatieve adviseur die scherp oog heeft voor de belangen van de burger, de beleidsmaker en het bestuur. Een jurist die midden in de organisatie staat waarin hij werkzaam is evenals in de lokale samenleving" (p. 34). In zijn lectorale rede heeft Arnt Mein dat nog verder uitgewerkt: Arnt Mein, *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht*, Hogeschool van Amsterdam, november 2016.